

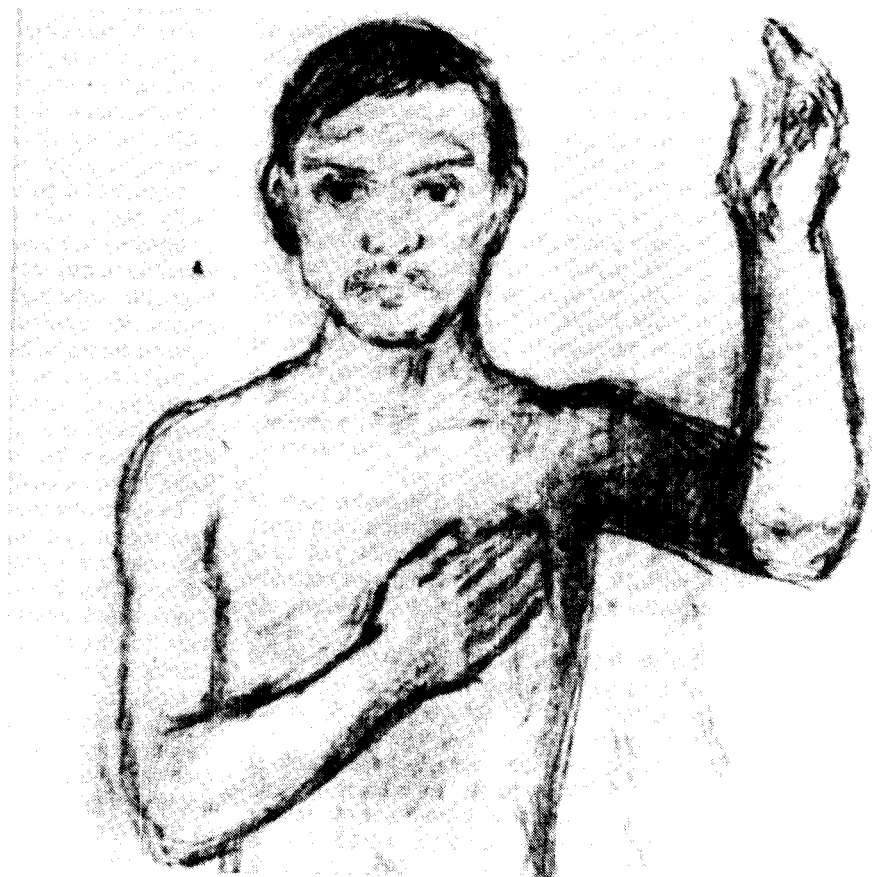
El Banco Mundial y el endeudamiento apalancado

James Cypher *

El Banco Mundial ejerce un enorme poder sobre más de 80 de las naciones más pobres por medio de sus programas de financiamiento. A diferencia del Fondo Monetario Internacional (FMI), el cual ha sido blanco favorito de los progresistas alrededor del mundo, el Banco Mundial (BM) se ha visto con frecuencia como una institución sin más e incluso hasta benigna. Hasta épocas recientes la mayoría de sus préstamos estaban dirigidos a proyectos específicos. Estos se destinaban a presas, caminos, electrificación y otras formas de inversión de largo plazo en "infraestructura".

Hoy día, sin embargo, documentos internos del Banco, relacionados con préstamos recientes a México basados en *políticas*,¹ revelan con detalle el papel profundamente intervencionista que éste está actualmente desempeñando, el cual no sólo complementa, sino *excede* el papel del mismo FMI. De hecho, en relación con cerca de 55 países que han recibido recientemente estos préstamos, el nuevo papel del Banco lleva a cuestionarse sobre si la soberanía nacional reside en el Banco o en alguna otra parte.

Los préstamos en 1989 a México se encuentran atados a *condiciones* que demandan grandes cambios en las políticas económicas. Estas incluyen tarifas, políticas impositivas, laborales, programas de apoyo al agro, subsidios alimentarios y controles de precios de bienes básicos. Así como también modificaciones a leyes de contenido nacional, leyes de inversión extranjera, políticas nacionales sobre el uso de recursos naturales como lo establece la Constitución Mexicana, Petroleos Mexicanos y otras empresas paraestatales (éstas debían ser todas vendidas al sector privado), y política industrial. En todos los casos, el Banco tiene una respuesta sencilla a situaciones complejas



y con orígenes históricos: "Permítase al mercado resolverlo". Con la total cooperación de los más poderosos elementos de la élite política y económica de México el Banco busca rediseñar por completo la economía nacional. Su futuro se apoyará en el crecimiento centrado en las exportaciones sobre un programa de mano de obra barata.

De acuerdo con el Banco, el cual ha destinado más fondos a México que a cualquier otra nación desde 1985, "las reformas estructurales actualmente en curso... buscan reducir... el papel del sector público."² El gobierno y su modesto abanico de políticas populistas han sido definidos como las causas subyacentes del actual desastre económico de México. En tal medida, el Banco

está convencido de que "la Inversión Extranjera Directa (IED) es esencial para la modernización del sector industrial de México."³ Con el fin de poder recibir el total de los \$500 millones de dólares ofrecidos por el Banco en este préstamo, una variedad de *condiciones* deben ser satisfechas. Entre ellas, "la instrumentación de un programa de promoción global de IED para situar a México como un país con una ventaja comparativa importante (léase trabajo barato de \$3.50 dólares *por día*) y deseoso de competir (léase sin leyes que limiten en forma alguna la inversión externa) en los mercados internacionales de capital."⁴

Para alcanzar a comprender el profundo impacto del nuevo programa del Banco para México, y similares en otros

* Profesor del Departamento de Economía de la Universidad Estatal de California en Fresno. El mismo es autor de *The Unmaking of the Mexican State* (Westview, 1990). La traducción de este artículo fue realizada por J. Rangel, Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

¹ Este término se refiere a la condicionalidad de los préstamos a la aplicación de medidas específicas de política económica por parte del país solicitante del crédito (N del T).

² Banco Mundial. *Industrial Loan*, mayo 12, 1989, p. 6. en adelante referido como Documento I.

³ *Ibidem*, p. 29.

⁴ *Ibidem*, p. 31.

sitios, es necesario comprender el giro fundamental ocurrido en el Banco. Históricamente ha sido el FMI el responsable de prestar a naciones que han debido sortear tiempos difíciles, con la condición de que los gobiernos prestatarios impongan medidas draconianas. Usualmente, las demandas del FMI se traducían en ofensivas a toda escala contra los salarios y los programas diseñados para proteger a los pobres de las ciudades y al campesinado. Es así que el Fondo tenía (y tiene) una bien ganada reputación de capataz brutal. Hasta épocas recientes el BM siguió sus propios estatutos y dejó las intervenciones de políticas macroeconómicas al Fondo. Hoy día el FMI y el BM trabajan espaldas con espaldas.

"Extensas consultas han tenido lugar entre el personal del Fondo y del Banco en relación con la situación de México... Consultas ulteriores (serán hechas) para seguir el desempeño macroeconómico durante el periodo (del préstamo basado en políticas)".⁵

Algunos observadores astutos han enfatizado que el Banco se ha abocado durante largo tiempo a facilitar a las corporaciones transnacionales incrementar sus actividades y sus ganancias. Esta observación carece del dramatismo inmediato asociado con los programas del Fondo los cuales han desatado las "revueltas del FMI". Adicionalmente, una gran cantidad de programas del Banco han estado dirigidos específicamente al deteriorado medio ambiente, a las condiciones adversas de los pobres o a las necesidades específicas de las mujeres, todo lo cual sugiere una preocupación más allá de las transnacionales. Los programas de esta naturaleza del Banco han sido importantes y continúan siéndolo.

Tres poderosas tendencias se combinaron en los años ochenta para modificar la naturaleza de las prioridades del Banco. En primer lugar, el precio de la mayoría de las materias primas y de los minerales cayó drásticamente. Esto orilló a los países del Tercer Mundo a bus-

LOS PRESTAMISTAS MULTILATERALES

El Banco Mundial

El Banco Mundial (BM) se fundó poco después de la Segunda Guerra Mundial. Actualmente cuenta con 151 naciones miembros. Su capital de trabajo asciende a 171 miles de millones de dólares (mmd) y mantiene una cartera de créditos desembolsados a las naciones pobres de 155 mmd. El poder de voto está basado en la contribución que cada nación miembro aporta para la constitución del capital del Banco. Esto permite a los Estados Unidos dominar la mayoría de las decisiones adoptadas por el Banco en función de contar con 18.5% del voto total. (Si todas las naciones miembros del Tercer Mundo, exceptuando China y Arabia Saudita, votasen juntas, lo cual nunca ha ocurrido, éstas conjuntarían únicamente 34% del voto total).

El Banco incluye: 1) El *Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo*, el cual presta a las naciones de ingreso "medio", como Brasil, a tasas similares a las de la banca privada, pero por periodos mayores. 2) La *Agencia Internacional para el Desarrollo*, la cual otorga alrededor del 22% de los préstamos del Banco por debajo de las tasas de mercado a las naciones más pobres. Estos créditos se conocen como créditos especiales. 3) La *Corporación Internacional de Financiamiento*, la cual otorga solamente 10% de los créditos anuales. Sin embargo, desempeña un papel central al promover el desarrollo del sector privado y asistir a las corporaciones transnacionales en su inversión en el Tercer Mundo.

El Fondo Monetario Internacional

El Fondo administra 120 mmd provenientes de las contribuciones de sus 152 miembros, aun cuando solamente 80 mmd son en divisas factibles de ser empleadas para préstamos. Actualmente, 40 mmd se encuentran prestados a países miembros. Los miembros utilizan los préstamos del FMI cuando sus reservas en divisas se han agotado. En ese caso, el Fondo establece programas de "estabilización" de tres años en los cuales se prescriben drásticas políticas de austeridad para las naciones prestatarias.

Las autoridades del Fondo han logrado cifras record en los años ochenta, en tanto más de 70 países han sido obligados a seguir los programas del Fondo, incluyendo 90% de las naciones Latinoamericanas y del Caribe. Durante 1988 el Fondo prestó 5 600 millones de dólares (mdd) y recibió 10 200 mdd de países pobres. Esto dio como resultado un ingreso neto de 4 600 mdd para ese año. Los reglamentos del FMI limitan estrictamente el crédito disponible a los miembros en función de su contribución. Así, aun cuando una gran cantidad de países estaban desesperados por conseguir nuevos créditos en 1988, no les fue posible obtener más recursos del Fondo.

Los requerimientos del Fondo para aplicar medidas adicionales de austeridad en 1989 hizo que sus créditos en este año prácticamente se colapsaran. Solamente 3 400 mdd de nuevos recursos fueron prestados. El Fondo se encuentra actualmente desandando el camino. En 1990 los nuevos préstamos sumarán más de 10 mdd. Adicionalmente, su base crediticia total crecerá en la medida en que las contribuciones de las naciones miembros aumentarán.

Los Bancos Regionales

El *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID), El *Banco Asiático de Desarrollo* y El *Banco Africano de Desarrollo* son conocidos como "bancos multilaterales regionales". En conjunto estos bancos son mucho menores que el BM o el FMI. El BID, por ejemplo, cuenta con un capital de solamente 12 mmd y en 1988 prestó 1 800 mdd.

Solamente el BID, cuya dirección se basa en el voto de un comité ejecutivo, ha buscado seguir políticas de alguna forma diferentes de las propuestas tanto por el BM como por el FMI. Recientemente, El *Banco Africano de Desarrollo* ha mostrado su insatisfacción con los métodos del BM y FMI, en tanto el BID bajo severa presión ha debido someterse a sus dictados.

⁵ *Ibidem*, p. 48.

car desesperadamente créditos los cuales se agotaron cuando la crisis de la deuda se desató en 1982. Se creó entonces un vacío acreedor llenado por el BM. En segundo término, las administraciones de Reagan y de Thatcher emplearon todo el 24% de su poder de voto combinado (véase el recuadro) para atacar incesantemente al Banco bajo el cargo de que sus políticas no eran suficientemente favorables al funcionamiento del libre mercado. Estas fuerzas extremadamente conservadoras maniobraron exitosamente para transformar al Banco con la amenaza de reducir sus compromisos de aportación de fondos y presionaron para designar a sus emisarios políticos como representantes ante él.

En tercer lugar, dentro del mismo Banco (donde alrededor de 3 500 técnicos de alto nivel diseñan e instrumentan políticas) una camarilla de economistas argumentaron convincentemente que las economías del milagro asiático: Taiwán, Corea, Singapur y Hong Kong, emergieron en los años setenta por haberse man-

tenido fieles a los principios del libre mercado. Estos economistas se encontraban desesperados por encontrar un modelo de desarrollo y carecieron de escrúpulos para explotar la ignorancia prevalente en relación con Asia. Hoy día, la mayoría de los observadores informados asientirían con la conclusión de Walden Bello sobre el hecho de que los "milagros" alcanzaron una elevada tasa de crecimiento precisamente por haber sabido evitar una política de *laissez-faire* y favorecido una activa planeación e intervención estatal".⁶

La respuesta del Banco al cambio en las condiciones globales, liderazgo e ideología, que marcaron el principio de los ochenta, fue la ampliación y profundización de un programa de 1980 conocido como *Préstamos de Ajuste Estructural*. Inicialmente sus aspiraciones fueron

modestas. Sin embargo, en 1981 el Banco argumentaba que el Préstamo Estructural debía estar basado ya no en "factores externos", como los precios del petróleo, sino en "políticas nacionales apropiadas". De esta forma el Banco entró en el terreno exclusivo de la soberanía nacional. El Endeudamiento de Ajuste Estructural, empleado para reorientar economías completas hacia programas de exportación hiper *laissez-faire*, se vinculó de inmediato con otro programa similar: Los Préstamos de *Ajuste Sectorial*. Estos se concentran en sectores específicos, como es el caso del acero. Estos dos programas de endeudamiento basados en políticas crecieron a un ritmo impresionante. En 1989, 36% del total de los préstamos del Banco estuvieron dirigidos a promover estos programas.

Los créditos con base en políticas permiten a la nación prestataria considerable discreción en relación con el empleo de los fondos conseguidos. Sin embargo, esto sólo es posible en tanto ésta acuerde instituir cambios fundamenta-

⁶ W. Bello, "Asia's Miracle Economies", D&S Jan/Feb 1989, p.12.



les dentro de la economía (pueden incluirse en los acuerdos tantas como 70 u 80 condicionantes específicas). Por ejemplo, un crédito al *sector acero* puede ser empleado para rescatar una moneda que se hunde, pagar deuda externa, o bien, permitir al sector privado importar productos diversos (incluso, tal vez, facilitar la fuga de capital). Pero, bajo la *condición* de que las fundidoras propiedad del Estado sean vendidas al sector privado, y quizás, acompañando la venta con la eliminación de los sindicatos aceros. (Ningún dinero debe ser gastado en acero. Bajo el viejo sistema de préstamos a proyectos el deudor recibía cuando menos una pieza tangible de capital en equipo).

En general, estos préstamos se combinan con un paquete de estabilización del FMI donde se establecen ciertos objetivos macroeconómicos. Esto es, equilibrar el presupuesto, reducir inflación, devaluar la moneda y otros. Este encadenamiento de los programas del FMI a los créditos con base en *políticas* del BM se conoce como *condicionalidad cruzada*. No obstante, los programas del Banco basados en *políticas* penetran más profundamente en la estructura de la economía deudora, y duran un mayor tiempo (tres años para el Fondo, y cinco o más con el Banco, con una amortización de 15 a 20 años).

Para comprender por qué las naciones del Tercer Mundo han *aceptado* los programas basados en *políticas* es necesario tener presente la siguiente gran perspectiva. Desde 1983 el Sur ha sido exportador neto de capital hacia el Norte. En 1988 el *flujo neto* total de *salida* de capital alcanzó el nivel record de 50 mil millones de dólares (mmd). Las naciones pobres recibieron como préstamo o inversión 92 mmd, y *pagaron* 142 mmd de *adeudos anteriores*. En esta situación desesperada las naciones buscan nuevos créditos, aunque sea únicamente con el fin de liquidar viejas deudas.

Cerca de la mitad del dinero que fluyó hacia el Sur, 44 mmd, provino de *Asistencia Oficial para el Desarrollo*. Esto es, aprovisionamiento especial proporcionado exclusivamente a las naciones más pobres (aquí los términos de endeudamiento se relajan, en algunos casos son

donaciones y en otros se aceptan bajas tasas de interés). Las naciones más endeudadas no califican (Argentina, Brasil y México) en vista de sus niveles de ingreso intermedio. La banca comercial prestó solamente 6 mmd en 1988 a "los países mayormente endeudados". Y, en total, el FMI prestó modestos 5 600 millones de dólares (mdd), en tanto el Banco aportó 10 200 mdd. Con el virtual colapso de los préstamos de la banca comercial y el dren del Tercer Mundo por el Fondo, el BM pudo ejercer increíble influencia sobre estas naciones.

Los préstamos y compromisos del Banco en el año fiscal 1989 ascendieron 21 300 mdd. Al mismo tiempo cofinanció otros 9 900 mdd (en este caso el Banco amarra sus créditos a otras fuentes de financiamiento como es el caso del Banco de Importaciones y Exportaciones de Japón). Así mismo, su agencia, *La Corporación Internacional de Financiamiento* (ver el recuadro) comprometió otros 2 700 mdd. En 1988 el Banco representó cerca de la tercera parte de *todos* los créditos que fluyeron hacia el Sur. Excluyendo el aprovisionamiento especial del Banco, éste fue responsable de casi la mitad del endeudamiento no especial del Tercer Mundo (esto es, si el crédito especial del Banco ascendió a 3 400 mdd, el restante 41% del total de flujos no especiales al Tercer Mundo estuvo bajo el control del Banco).

Es difícil trazar una línea claramente definida que permita clarificar el alcance del papel actual del Banco. No obstante, éste es claramente *mayor* que el hasta ahora implicado, en tanto: 1) Sus fondos *catalizan* a la banca privada el atractivo para prestar; 2) Bajo la *condicionalidad cruzada*, los créditos del FMI están atados en la aceptación por parte de los deudores de los préstamos basados en *políticas*, y 3) El Banco puede rápidamente atar sus préstamos a proyectos (presas y caminos) a los préstamos con base en *políticas*, lo que se conoce como *préstamos híbridos*. De esta forma el crédito basado en *políticas* no es una operación marginal para el Banco. Como, por otro lado, tampoco son estos fondos de menor significancia para comprender las relaciones de poder detrás de los flujos globales de dinero-deuda en los años ochenta.



Crédito Basado en Políticas. Una Mirada poco Común dentro del Banco.

En tanto el Banco está ansioso por elogiar estos programas en su revista trimestral *Finanzas y Desarrollo*, éste resguarda documentos internos que muestran una realidad más oscura. Dos documentos del Banco (aquí referidos como Documento I y Documento II) revelan profusamente los alcances y ambición de los responsables del diseño de *políticas* en el Banco en relación con México. Cuando en 1985 el Banco inició su mayor programa de crédito con base en *políticas* éste encontró un medio efectivo para esquivar los cargos de estar usurpando la independencia nacional.

"En tanto el Gobierno Mexicano no aceptó recibir un Crédito de Ajuste Estructural (SAL) por razones políticas, dada la naturaleza de las cuestiones estructurales que el país enfrentaba, la estrategia... fue por medio de la formulación de un programa consistente en una serie de préstamos los que efectivamente equivalían a un programa SAL."⁷

Esta "serie de préstamos" se han vuelto ahora extensivos, 16 préstamos en 1987 y 1988, y cuando menos 4 grandes préstamos en 1989, todos diseñados para:

"...apoyar las grandes iniciativas de reforma de México por medio de una política de diálogo expandida y volúmenes sustanciales de crédito, para contribuir así a consolidar un modelo de desarrollo orientado hacia afuera y servir como catalizador para movilizar financiamiento externo..."
"Los objetivos de la estrategia del Banco son comprometer a la administración de México a un diálogo de amplio espectro sobre medidas macroeconómicas requeridas para completar la estabilización..."⁸

Bajo una imagen de agencia técnica

apolítica, el Banco explica que fue posible instrumentar sus *políticas* gracias a explotar una división entre los "conservadores" (esto es, aquellos que deseaban mantener la herencia populista de México) y los diseñadores de las *políticas* de libre mercado en la élite política y quienes trabajaron estrechamente con una fracción de los intereses empresariales mexicanos.⁹

El Documento I, el cual trata sobre un crédito basado en políticas para el sector industrial de 500 mdd, muestra claramente la forma en que el Banco emplea la *condicionalidad*. Estos fondos deberán ser empleados en importaciones no especificadas de los sectores público y privado. A cambio de estos recursos, de un *Préstamo de Ajuste al Sector Financiero* adicional por 500 mdd, y de un *Crédito para Reformas a las Empresas Estatales* por cantidad similar, se espera que México elimine la mayoría de los programas gubernamentales encaminados a orientar las fuerzas del mercado dentro del sector industrial.

En el primer lugar de la lista se encuentra la "Política Industrial". México ha seguido una política diseñada para congelar o limitar la participación de empresas extranjeras en diversas áreas clave de la economía, particularmente autopartes, productos farmacéuticos, componentes electrónicos para computadoras y petroquímicos. En algunos casos el gobierno ha impuesto leyes las cuales fuerzan a las corporaciones transnacionales a comprar ciertos porcentajes de partes y equipo de empresas mexicanas.

Segundo en la lista está la afamada ley de México sobre inversiones extranjeras. El Documento proclama orgullosamente una gran victoria en este campo. El Banco sostiene que la ley anterior que limitaba la propiedad extranjera a 49% está ahora muerta. Sin embargo, ahora, como se mencionó líneas arriba, México requiere hacer más para atraer inversionistas extranjeros.

Una tercera gran condición reside en que México deje de insistir que ciertas áreas de la economía se encuentran totalmente vetadas a los inversionistas ex-

⁷ Banco Mundial, Documento II, p. 9.

⁸ *Op. cit.*, Documento I, p. 45.

⁹ *Ibidem*, pp. 75-79.



tranjeros. En efecto, partes sustanciales de la industria petroquímica pueden ser transferidas al capital privado nacional e internacional y guardar para sí una insignificancia de soberanía: El Estado continuaría produciendo crudo de baja rentabilidad. Las buenas ganancias en el sector petroquímico serían cosechadas por el sector privado.

Finalmente, el Banco espera abrir brecha para *incrementar la movilidad de la fuerza laboral*. Lenguaje bancario que expresa la desintegración de sindicatos. El Banco considera que la política laboral de la ley de la selva seguida en las *maquiladoras* a lo largo de la frontera es algo a emular. Es de primera prioridad cambiar la ley del trabajo "para permitir predominantemente a las empresas exportadoras lograr contratos de trabajo más flexibles".¹⁰ Esto quiere decir eliminar beneficios de seguridad social, seguros de desempleo, programas de jubilación, cláusulas sobre reglamentación del trabajo, pensiones por invalidez y otros.

El Banco reconoce que no todas estas condiciones serán alcanzadas (esperan una tasa mundial de cumplimiento de 60%), sin embargo demandan que algunas sean satisfechas y que algún progreso se logre en la consecución de otras. Los créditos están divididos en dos partes. En el primer desembolso se anticipa la mitad del préstamo y el monto restante está sujeto a aprobación basada en la satisfacción de algunas de las condiciones.

Algunas cuestiones significativas, sin embargo, son ignoradas por el Banco. Las publicidades industriales del sector exportador están creciendo más lentamente que aquellas dependientes del mercado interno, las cuales a su vez declinan. En otras palabras, México se está desindustrializando. La élite de México ha desangrado totalmente al país por medio de la fuga de capital. Esta misma élite demanda asistencia gubernamental para establecer sus empresas exportadoras, y virtualmente no paga impuesto alguno.

Finalmente, el Banco tiene aún que probar que México, o cualquiera otra nación sujeta a los créditos basados en

políticas, puede superar los milagros asiático, japonés y alemán en sus propios términos. La fuerza laboral barata es una base de sustento falsa para la recuperación económica.

Esta es la pobreza de la "Nueva Economía del Desarrollo" seguida impáfamente por la legión de bien pagados fanáticos del libre mercado en el BM. La rapidez (y misterio) con la cual el Banco ha montado esta ofensiva de libre mercado contra el Tercer Mundo no ha dado tiempo para armar una respuesta. El siguiente paso, nada fácil, consiste en que aquella gran mayoría que solamente padece los efectos perjudiciales de *estas políticas* monte estrategias de resistencia. Los intelectuales progresistas pueden comenzar con su parte por medio de esgrutar críticamente el más reciente papel intervencionista del BM, el cual ha quedado de lado dada la urgencia por atacar al FMI.

Fuentes consultadas: Cheryl Payer, *The World Bank*, Monthly Review Press (1982). James Cypher, *The Debt Crisis as Opportunity: Strategies to Revive US Hegemony*, Latin American Perspectives, (Winter, 1989). World Bank, *Annual Report*, 1989.



REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMIA

PROBLEMAS DEL DESARROLLO

ISSN 0301-7038

Economía Mundial

Escritores: Ilgenia Martínez, Arthur McEwan

América latina

Escritores: Ma. Teresa Gutiérrez H., Claudio Katz, Enrique González R.

Bolivia

Escritores: Carlos F. Toranzo Roca

México Petrolero

Escritores: Sarahi A. Cornejo, Josefina Morales y Ma. Teresa Sánchez

China

Escritores: Yu Guangyuan

Libros

Índice anual de la Revista Problemas del Desarrollo 1989



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO

79

acta SOCIOLOGICA

REVISTA CUARTERANAL No. 1 ENERO-ABRIL 1990

MÉTODOS E INSTRUMENTOS

FACULTAD CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES-UNAM



¹⁰ *Ibidem*, p. 34.